



HAL
open science

La mise en plan de l'action publique : planification et instrumentation des politiques de santé publique

François Briatte

► To cite this version:

François Briatte. La mise en plan de l'action publique : planification et instrumentation des politiques de santé publique. Les instruments d'action publique : Mise en discussion théorique, Patrick Le Galès; Charlotte Halpern; Pierre Lascoumes, Jan 2011, Paris, France. hal-00675782

HAL Id: hal-00675782

<https://hal.science/hal-00675782v1>

Submitted on 2 Mar 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

La mise en plan de l'action publique : planification et instrumentation des politiques de santé publique¹

François Briatte

Institut d'Études Politiques de Grenoble

f.briatte@ed.ac.uk

1. Introduction

L'objet de ce texte est l'analyse comparée des programmes nationaux de santé publique dans deux pays européens (France et Royaume-Uni), au cours de la période contemporaine. En procédant à l'adoption de plusieurs « plans nationaux » centrés sur certaines pathologies, dont le sida ou certaines maladies chroniques, les gouvernements britanniques et français ont en effet procédé à une structuration partiellement inédite de leurs politiques de santé publique, suivant une logique de « planification sanitaire » également observable dans plusieurs autres pays européens.

Les plans cancer français et britanniques constituent la variable dépendante de l'étude. Schématiquement, il s'agit de programmes nationaux pluriannuels de lutte contre le cancer adoptés par les pouvoirs publics des deux pays au cours des années 2000. Ces plans ont connu des suites sous la forme d'une révision du plan dans le cas britannique, qui n'a pas connu d'alternance politique dans la période observée, ou de plans successifs dans le cas français, au gré des changements de personnel politique au sommet de l'exécutif.²

¹ Communication au colloque « Les instruments d'action publique mis en discussion théorique », Paris, 6–8 janvier 2011. Mes remerciements vont à ma directrice de thèse, Monika Steffen, à mon discutant, qui m'a accordé un délai salutaire pour terminer cette première version du texte, et aux organisateurs du colloque. Les erreurs et omissions restent naturellement de mon entière responsabilité.

² En France, le premier *Programme national de lutte contre le cancer* est adopté par le secrétariat d'État à la Santé de Dominique Gillot en février 2000, en l'absence de Bernard Kouchner à ce poste pendant sa mission au Kosovo. Le programme officiellement désigné comme premier « Plan cancer » (2003–2007) est adopté quelques années plus tard en mars 2003, lorsque Jacques Chirac inclut la lutte contre le cancer dans les chantiers prioritaires de son second mandat (allocution officielle du 14 juillet 2002). Nicolas Sarkozy et sa ministre Roselyne Bachelot adopteront également un second « Plan cancer » (2009–2013) en novembre 2009. En Grande-Bretagne, la différenciation régionale des *national health services* invite à se concentrer sur le cas d'étude anglais. Le *NHS Cancer Plan*, adopté en septembre 2000, fait suite à une réunion organisée par Tony Blair au 10 Downing Street ; le plan est amendé en décembre 2007 par la *Cancer Reform Strategy* émanant du ministère compétent, le *Department of Health*.

L'hypothèse centrale que nous développons dans ce texte consiste à traiter la formalisation d'une politique publique sous la forme de plan comme un instrument d'action publique à part entière, qui permet à une communauté de politiques publiques de se réclamer – au moins à moyen terme – d'une série d'objectifs et de moyens prédéfinis par les autorités publiques. Le plan, toutefois, ne se contente pas d'intégrer les intérêts de cette communauté dans le champ d'action gouvernemental : en offrant un support stable au développement d'un ensemble de politiques publiques dans un domaine particulier, il contribue également à institutionnaliser ces politiques dans le temps (Pierson 2007) et à réduire le risque de changement radical d'orientation des décideurs publics à leur sujet—ce que la théorie néo-institutionnaliste a récemment décrit à travers l'analyse des *policy reversals* (Patashnik 2008). Dans une certaine mesure, l'objet politique du « plan » permet donc de développer une approche des politiques publiques où celles-ci dépassent la simple agrégation des intérêts des acteurs sociaux et se caractérisent aussi par des effets de *feedback* institutionnel entre *policy* et *politics*, en diminuant l'incertitude perçue et subie par ces acteurs quant à l'engagement de l'État dans un secteur d'action publique donné. En conséquence, le plan est un instrument privilégié des coalitions de cause cherchant, au-delà de leur propre reconnaissance par les élites gouvernementales, un moyen de stabiliser l'action publique autour d'un problème public, ce que la théorie néo-institutionnaliste aborde également sous l'angle de la *reform sustainability* (Patashnik 2003).

Cette hypothèse centrale est développée à partir de deux corrélats liés aux principes d'action publique contenus dans les plans et à la reconduction de ces derniers. Cette approche est testée empiriquement à partir d'une recherche en cours sur deux séquences nationales d'action publique dans le domaine de la lutte contre le cancer. La trajectoire historique précise qui résulte dans l'élévation de la lutte contre le cancer sur l'agenda gouvernemental dans les deux pays observés n'est pas traitée en détail dans ce texte, de même que l'économie morale qui préside à ce processus est partiellement laissée de côté.³ La généralisation des résultats de cette recherche tient à ce que l'analyse des « plans cancer » nationaux dans les deux cas d'étude permet d'observer une logique plus globale de planification sanitaire actuellement à l'œuvre dans plusieurs pays européens dans le domaine de la lutte contre le cancer (Atun 2009) et dans d'autres sous-secteurs des politiques de santé publique.

³ Ces dimensions des plans cancer font l'objet d'un traitement que l'on espère, par anticipation, approfondi, dans un doctorat en cours (*Le cancer en plans. Le travail politique autour de la lutte contre le cancer en France et en Angleterre*, Institut d'Études Politiques de Grenoble, 2007–2011).

2. Discussion théorique

2.1. Hypothèses de travail

Notre discussion théorique des plans cancer s'appuie sur leur définition comme une forme spécifique d'instrument d'action publique, c'est-à-dire sous la forme d'un outil de gouvernement combinant une dimension technique et une dimension sociale, et dont la sélection par les décideurs publics comme les effets sont ouverts à l'analyse (Lascoumes et Le Galès 2004 : 12).

De ce point de vue, les plans se caractérisent, d'une part, par des effets matériels liés aux dispositifs qu'ils intègrent à la conduite de l'action publique, et d'autre part, par des effets symboliques sur les acteurs publics et privés qui se mobilisent dans le secteur de politiques publiques qu'ils affectent. On résumera ces effets à partir des deux hypothèses de travail suivantes.

H_1 —D'une part, le plan comme mode d'organisation d'une politique publique est une manière de faire intervenir, dans la production de celle-ci, des *principes d'action* dérivés de la nouvelle gestion publique, comme les grilles d'objectifs ou les dispositifs de suivi et de d'évaluation, en cohérence avec les préférences des décideurs publics pour ce mode d'administration de l'action publique (Bezes 2009 ; Faucher-King et Le Galès 2010). Comme l'indique l'encastrement de ces pratiques de gouvernement dans le cadre d'un dispositif aussi peu original que le plan (ou programme) national, la nouveauté de ces principes d'action est toute relative, et c'est plutôt au niveau de l'intentionnalité des pouvoirs publics qu'un changement est alors observable (Lascoumes et Le Galès 2004 : 358). La matérialisation explicite de certaines techniques de gouvernement directement dans le corps textuel du plan constitue en effet un geste politique à l'attention, principalement, des personnels chargés de sa mise en œuvre au sens large (bureaucrates, acteurs de terrain, évaluateurs...). La fonction latente de cette matérialisation consiste à prévenir ces personnels d'un changement opératoire dans la conduite des politiques publiques : le « nouveau » dispositif du plan est assorti de « nouvelles » mesures, en rapport auxquelles les décideurs publics s'estiment en droit d'attendre de « nouveaux » résultats. De ce point de vue, la précision technique du plan d'action publique a donc comme vocation instrumentale d'instaurer un contrat plus ou moins tacite entre un principal (politique) et ses agents (publics comme privés), les termes du contrat portant sur les méthodes et sur les attentes des décideurs publics vis-à-vis du secteur affecté par le plan.

H_2 —Ce contrat s'équilibre, d'autre part, dans la production d'effets symboliques réciproques à l'avantage des agents sociaux. Outre la légitimation d'une méthode de gouvernement, le plan constitue en effet une *promesse institutionnalisée* d'action publique⁴, dont les acteurs bénéficiaires peuvent se revendiquer à court et à moyen terme. De la même manière, cette promesse est particulièrement apte à se reproduire dans le temps, dans la mesure où l'existence d'un précédent dans un secteur d'action publique constitue une incitation pour les pouvoirs publics à prendre de nouvelles décisions dans ce secteur. Ce phénomène peut s'expliquer soit par la nécessité de corriger les décisions antérieures (Wildavsky 1979), soit par la volonté, pour le décideur politique, de capitaliser sur le succès d'une politique passée—volonté qui correspond symétriquement au souhait d'éviter le blâme qu'entraînerait l'interruption d'une politique publique soutenue par sa clientèle (c'est-à-dire par les acteurs sociaux qu'elle met à contribution et qui se reconnaissent en elle). Qu'elle fasse directement appel aux logiques d'apprentissage et aux aspirations rationnelles de l'action publique, ou qu'elle mobilise au contraire les forces qui s'exercent pour préserver le *statu quo* indépendamment des résultats de cette action, cette deuxième dimension du contrat induit par le plan en fait un instrument capable d'assurer sa propre succession, ou plus exactement son maintien dans les lignes d'action gouvernementales (Hogwood et Peters 1982). L'instrument du plan pluriannuel encourage d'autant plus ce maintien qu'il permet aux acteurs d'anticiper sur sa date d'expiration, et donc sur la date approximative à laquelle il faudra envisager (ou non) sa perpétuation.

Si elles se vérifient en pratique, alors ces deux hypothèses de travail autorisent à parler des plans comme d'un mode spécifique d'institutionnalisation d'une politique publique, doté d'effets propres et partiellement conformes à la volonté de ses initiateurs. Abordé sous cet angle, l'instrument du plan constitue un facteur explicatif intermédiaire entre la mise en place d'une politique publique et la présence d'effets rétroactifs (*policy feedback*) tendant à établir cette politique sur une échelle temporelle supérieure à celle qui s'applique aux préférences des acteurs. Plus simplement, le plan comme instrument de politique publique fournit ici les conditions nécessaires à la reproduction institutionnelle du programme d'action publique qu'il énonce et établit⁵.

⁴ Cette promesse recoupe en large partie ce que la littérature néo-institutionnaliste désigne, à la suite de Douglass North, sous le terme de « l'engagement crédible » (*credible commitment* ; Jacobs 2005).

⁵ La notion de reproduction institutionnelle recoupe très largement ce qu'une large partie de la littérature scientifique désigne sous le terme de dépendance au sentier (*path dependency*), notamment dans le domaine des politiques économiques et sociales (J. Campbell 2010 : 90–92).

2.2. Rapport à la littérature

Sur le plan conceptuel, l'analyse des plans comme une forme spécifique de « technologie politique » emprunte autant à la terminologie foucauldienne qu'aux recherches menées sur les processus de planification économique et sociale. Dans un premier temps, l'héritage intellectuel de Michel Foucault contient en effet plusieurs leçons applicables à l'analyse des politiques publiques, ce qu'une approche de l'action publique en termes d'instruments permet de mettre en valeur (Lascoumes et Le Galès 2004 : 17–20), de même qu'une approche ancrée dans la notion de biopolitique en ce qui concerne les politiques de santé publique (Bossy et Briatte, 2011).

Une conceptualisation plus précise d'un point de vue empirique empruntera toutefois moins à la notion foucauldienne de gouvernementalité qu'aux recherches de James C. Scott, dans lesquelles celui-ci insiste sur le rapport conflictuel entre l'imposition de dispositifs centralisés et standardisés, dépositaires de la rationalité de l'État, et la résistance que leur opposent les détenteurs de savoirs pratiques locaux (*mētis*) ne se laissant pas facilement appréhender par les autorités politiques (Scott 1998 : 309–341). De même, l'analyse des plans peut être directement mise en rapport avec certaines recherches s'étant concentrées sur ces dispositifs étatiques visant à standardiser et à centraliser l'organisation du travail politique entre différents groupes sociaux. À ce titre, nos hypothèses de travail recoupent celles de Lucien Nizard, en particulier lorsque celui-ci affirme que la planification correspond à un « effort méthodique de régulation à moyen terme de la reproduction d'un système social » (Nizard 1972 : 632), ou que l'objectif premier de la planification française réside dans la constitution d'un « cadre de référence (unifié) » mis au service de la régulation des acteurs sociaux dans un « effort d'institutionnalisation politique » (Nizard 1973 : 201).⁶ La fonction première du plan est en effet de fournir à la fois une feuille de route institutionnelle à l'action publique, et de confirmer son socle normatif et cognitif, auquel différentes théorisations peuvent s'appliquer (Surel 2000) en accord avec une conceptualisation mobilisant la notion d'instrument d'action publique.

Cette conception du plan contribue au projet scientifique de l'analyse des politiques publiques de différentes manières. Dans le cadre d'une analyse néo-institutionnaliste de l'action publique, l'identification des instruments comme facteurs explicatifs in-

⁶ Il faut toutefois observer que cet objectif n'est pas systématiquement atteint, comme le montre Bruno Jobert dans son étude du VI^e Plan, à l'occasion duquel la planification française échoue à briser le monopole ministériel de la prévision économique pour se saisir du problème du financement des dépenses de santé (Jobert 1981 : 233).

termédiaires – entre la décision politique et ses effets – présente avant tout un intérêt épistémique. En effet, si l'on accepte l'idée que le problème principal du programme de recherche néo-institutionnaliste tel qu'il est appliqué à l'analyse des politiques publiques réside dans sa fragmentation sectorielle autour d'objets de recherche rarement amenés à dialoguer (Pierson 2007 : 119–120), la notion d'instrument devient précieuse en ce qu'elle permet d'analyser parallèlement plusieurs segments de l'action publique, y compris lorsque ceux-ci ne présentent aucune cohérence thématique immédiate.⁷ En d'autres termes, la cumulativité des recherches menées en analyse des politiques publiques devrait bénéficier d'une mise en discussion théorique aussi large que possible de la notion d'instrument d'action publique.

Cette conception du plan permet également de traiter de l'articulation fondamentale entre *policy* et *politics*, dont l'existence à l'état de question de recherche latente est généralement attribuée à l'argument classique d'E. E. Schattschneider (1935 : 288), développé ultérieurement par Theodore Lowi et James Q. Wilson : « *new policies create a new politics* » (A. Campbell 2011). Dans le cadre de plans sectoriels, cette politique est moins celle de l'électorat ou de groupes sociaux extensifs que celle d'une communauté de politiques publiques qui se définit par sa mobilisation autour d'un enjeu particulier. Dans la mesure où le travail politique des intérêts particuliers hors compétition électorale s'organise principalement sous la forme d'une lutte pour l'attention des acteurs gouvernementaux envers certains acteurs sociaux, le plan fournit à cette communauté une stabilisation à moyen terme de l'action gouvernementale autour du problème public circonscrit – par compromis – entre ces acteurs.⁸

Plus précisément, les aspects symboliques de l'adoption d'un plan et les conséquences matérielles qu'il entraîne lors de sa mise en œuvre proscrivent, dans une certaine mesure et pour une certaine durée, la possibilité pour les pouvoirs publics d'opérer un revirement complet (*policy reversal*) dans les orientations qu'ils donnent à l'action publique ; dans le développement que lui donne Patashnik (2008 : 22–34) cet effet de *lock-in* s'exerce primordialement au niveau des élites gouvernementales et des coalitions de cause impliquées dans la production des politiques publiques, et sa décompo-

⁷ Cet argument est inspiré d'une observation recueillie en entretien en 2008 auprès d'un haut fonctionnaire français, qui faisait remarquer que la logique sous-jacente du Plan cancer (2003–2007) faisait écho à l'esprit des lois de programmation militaire. L'enjeu d'une théorisation des instruments d'action publique (et des plans parmi eux) consiste probablement à établir si ces rapprochements doivent être considérés comme triviaux ou non.

⁸ Si l'on présume des agents qu'ils adoptent un comportement fortement averse au risque, alors la confirmation de l'attention des pouvoirs publics vis-à-vis de leur communauté de politiques publiques peut même faire office de fin en soi.

sition en différentes dimensions fournit une explication de la durabilité variable de l'action publique (*reform sustainability*). Cette théorisation de l'action publique dépasse l'échelle temporelle d'une analyse en terme d'équilibre ponctué (Baumgartner et Jones 2009) et dépasse la simple perspective d'un enracinement des programmes d'action publique (*positive feedback entrenchment*) en préservant la possibilité, pour une réforme, de s'appuyer principalement sur les conséquences négatives des programmes précédents (*negative feedback change*; Patashnik et Zelizer 2009; Jacobs et Weaver 2010). Une théorie de l'instrumentation de l'action publique sous la forme de plans peut aisément s'ancrer dans ce contexte théorique, qui cherche à comprendre les conséquences politiques du *design* des programmes publics.

3. Étude de cas

3.1. Données

Les données sur lesquelles s'appuie l'analyse développée ci-dessous consistent en une trentaine d'entretiens non directifs menés avec une sélection d'acteurs sociaux et politiques ayant participé, directement ou indirectement, à l'élaboration des plans cancer français et britanniques. Une documentation supplémentaire de sources secondaires, incluant un corpus non exhaustif de plusieurs centaines d'articles de presse principalement écrite et un large échantillon de rapports publics et de documents connexes, a également été mobilisée, en tenant compte du fait que cette documentation ne constitue pas un support neutre de l'action publique mais qu'elle s'érige, de même que la parole des acteurs rencontrés dans le cadre des entretiens, comme un acte d'autorité visant à reconstruire et à rationaliser une réalité partielle, dictée par ses auteurs lors de la production des politiques publiques (Dupuy et Pollard 2009).

3.2. Résumé du contexte

Le « script » suivi par les plans cancer dans les deux pays observés est en grande partie identique : les décisions politiques ayant validé le principe de l'instrument d'action publique constitué par les plans successifs ont suscité une mobilisation importante chez certaines élites professionnelles de la cancérologie, qui se sont impliquées à différents niveaux de sa production. Plus généralement, le principe sous-jacent de la planification des politiques de lutte contre le cancer a bénéficié, dans les deux pays, d'une forme de publicité dans la littérature scientifique appliquée à la santé publique,⁹ en-

⁹ Dans le cas de la France, on trouve par exemple un ouvrage sur « la nouvelle planification sociale et sanitaire » (Jourdain et Bréchat 2008) et plusieurs articles ou extraits d'ouvrages sur les plans nationaux de santé publique dans les publications spécialisées.

traînant son appropriation dans les espaces professionnels concernés par les mesures des plans. Enfin, dans les deux cas d'étude (et en France plus particulièrement), des réunions publiques ont contribué à consolider une coalition de cause officielle autour de la lutte contre le cancer. À l'exception de deux controverses relativement localisées, nos observations indiquent que la médiatisation des plans (qui est restée assez faible) n'a pas développé de clivage soutien/opposition saillant. De même, dans les deux économies morales nationales extrêmement favorables au développement de la lutte contre le cancer (financement de la recherche biomédicale, mesures d'amélioration de la qualité des soins, renforcement du régime de santé publique...), la politisation des plans est demeurée résiduelle.

Le contexte relativement dépolitisé et « pacifié » dans lequel ont été déployés les plans cancer en Angleterre et en France ne supprime toutefois aucun des effets politiques propres liés à l'instrument du plan lui-même. Dans les deux cas d'étude, les hypothèses de travail élaborées dans une section antérieure peuvent servir à repérer certaines des caractéristiques intrinsèques de ces plans.

3.2. *Examen des hypothèses*

Comme la majorité des rapports publics (Dupuy et Pollard 2009), les plans cancer français et anglais diffusent une série de diagnostics et de recettes d'action publique, procédant par des énoncés qui formulent un compromis entre l'état des connaissances scientifiques et les paramètres budgétaires, légaux, administratifs et organisationnels qui s'appliquent dans chaque pays. En principe, une approche néo-managériale de ce compromis voudrait qu'il se fonde sur une série d'*actions stratégiques structurantes* répondant à une *analyse des besoins*, mise en œuvre par des *appels à projets* et suivie d'une *évaluation*.¹⁰ En pratique, les plans ont pour origine des événements beaucoup plus contingents (évitement du blâme après un scandale médiatique en Angleterre, opérations de lobbying professionnel en France), mais sur le papier, les plans maintiennent effectivement l'illusion d'une approche *problem-solving*, à partir de constats qui restent nationalement différenciés (désorganisation d'un système de soins insuffisamment préventif en France, sous-performance d'un système de soins insuffisamment financé en Angleterre).

Identiquement, dans, chaque cas d'étude, les méthodes de conception des plans reflètent des conditions initialement exceptionnelles, mais qui ont été rationalisées par la

¹⁰ Les termes en italiques correspondent à la terminologie utilisée dans la littérature produisant une rationalisation *post hoc* de ces plans (cf. par exemple Jourdain et Bréchat 2008).

suite, avec des références marquées à l'évaluation des plans dans les deux pays lors des phases d'écriture des plans suivants. De plus, dans les deux pays observés, les plans cancer s'insèrent dans un canevas plus large de plans nationaux de santé publique, initialement inspirés par une méthode de décision nord-américaine en France et calqués sur une grille standardisée de principes d'action publique en Angleterre.¹¹ De ce point de vue, la « mise en plan » de l'action des pouvoirs publics a effectivement permis d'injecter une forme de rationalité gouvernementale dans la production des programmes nationaux, en cohérence avec l'idée d'un apprentissage incrémental d'un plan à l'autre.¹²

Au niveau, enfin, des recettes d'action publique, les plans n'envisagent pas de rupture avec le référentiel plus général de réforme d'inspiration néo-managériale dans lequel s'insèrent les politiques nationales de santé, qu'il s'agisse de la gestion hospitalière en France (Belorgey 2009), du fonctionnement du système de soins dans son ensemble en Angleterre (Kober-Smith 2010), ou du financement de la recherche biomédicale dans les deux pays. Néanmoins, les plans cancer de chaque pays portent aussi une vision « intégrative » de la santé (Jobert 1981 : 186), allant de la prévention à la palliation, qui contredit en partie le référentiel dans lequel ils s'insèrent ; cette observation est particulièrement marquée en Angleterre, où les plans portent ponctuellement des orientations diamétralement opposées à celles du *National Health Service* dans son ensemble, notamment au sujet de la centralisation des services et de l'accès aux molécules innovantes.¹³

¹¹ En France, ce choix méthodologique concerne le lancement d'une quinzaine de « plans santé » sous le secrétariat de Bernard Kouchner, peu après l'adoption du programme national de lutte contre le cancer par sa remplaçante, Dominique Gillot ; techniquement, le premier « programme cancer » français préfigure donc les autres plans dans ce secteur. De même, en Angleterre, le *NHS Cancer Plan* est souvent désigné comme le premier *National Service Framework* alors que le plan est en réalité un précurseur de cette méthode d'écriture des politiques britanniques de santé au début des années 2000.

¹² Les entretiens montrent, par exemple, que dans le cas britannique, le groupe restreint d'acteurs en charge de l'écriture de la *Cancer Reform Strategy* ont sciemment pris la décision de ne pas en faire un « *Cancer Plan 2* », afin de préserver la logique du premier plan cancer adopté quelques années auparavant. À l'inverse, en France, la nature quadriennale du Plan Cancer appelait logiquement à son renouvellement, après son évaluation – relativement positive – par les instances administratives compétentes. Dans les deux cas, c'est la dynamique propre du plan (comme instrument d'action publique doté d'une force d'action endogène) qui prime sur les préférences des acteurs.

¹³ Il est cependant difficile d'interpréter exactement la correspondance entre le référentiel sectoriel du système de santé britannique et le référentiel subalterne qu'incarne le(s) plan(s) au niveau de la lutte contre le cancer. Les réformes britanniques se sont succédées à un rythme impressionnant (Faucher-King et Le Galès 2010, Kober-Smith 2010), sans qu'il soit réellement possible de mesurer l'importance réellement donnée par les décideurs publics à un principe d'action comme le *patient choice*.

En conséquence, notre première hypothèse de travail n'est que partiellement vérifiée, dans la mesure où le plan semble effectivement fonctionner comme un instrument d'action publique porteur des principes d'action de la nouvelle gestion publique, mais sans que cela n'exclut la possibilité pour ses initiateurs d'y insérer une vision supplémentaire et potentiellement contradictoire de l'action publique : l'instrument d'action publique n'est ni « axiologiquement neutre » (Lascoumes et Le Galès 2004 : 13), ni intégralement déterminé par le(s) mode(s) de régulation déjà en vigueur dans le secteur d'action publique dans lequel il intervient.

En ce qui concerne la vérification de notre seconde hypothèse de travail, les résultats de nos observations semblent plus probants : la « mise en plan » de l'action publique semble effectivement capable d'assurer une reproduction endogène de certaines politiques publiques, en incitant les pouvoirs publics à capitaliser sur l'existant en modifiant à la marge les dispositifs existants, ce qui permet l'institutionnalisation d'un processus à la fois cognitif, par l'accomplissement d'actes bureaucratisés d'apprentissage et d'évaluation façonnés dans un « souci de soi de l'État » (Bezes 2009), et stratégique, par le maintien de l'attention gouvernementale en direction d'une communauté de politiques publiques. Ce processus d'institutionnalisation, largement symbolique, est néanmoins dépendant des ressources matérielles initialement allouées à sa réalisation : comme l'indiquent nos entretiens, et en particulier l'échec pratique du premier programme national de lutte contre le cancer en France, le vote de crédits, l'affectation de personnel administratif et la création d'institutions¹⁴ restent absolument déterminants dans la capacité de l'instrument d'action publique à reproduire l'arrangement de rapports sociaux qu'il vise à établir. De ce point de vue, la durabilité de la réforme incarnée par l'instrument du plan reste subordonnée aux logiques d'érosion des ressources qui condamnent de nombreux programmes d'action publique à leur disparition.

4. Conclusion

De prime abord, le problème scientifique posé par les « plans nationaux d'action publique » est qu'ils ne correspondent pas à une innovation néo-managériale particulière ou à un objet hybride et difficilement caractérisable, comme peuvent l'être certains dispositifs nationaux ou supranationaux ; au contraire, le plan désigne une morpholo-

¹⁴ En France comme en Angleterre, les plans cancer ont entraîné la création d'agences gouvernant le secteur de la lutte contre le cancer, à des niveaux de ressources certes très différents (l'Institut National du Cancer possédant des ressources autrement plus extensives que le couplage de la *Cancer Action Team* au sein du NHS et de la *Cancer Policy Team* au sein du *Department of Health*), mais fonctionnellement équivalentes et compensée, dans le cas anglais, par le *leadership* charismatique de son directeur, perceptible dans l'intégralité de nos entretiens avec les acteurs publics et privés ayant travaillé avec lui.

gie tout à fait classique d'action publique, qui pose de surcroît un problème de langage ordinaire, dans la mesure où l'usage du terme « plan » est courant dans une grande variété de contextes. L'enjeu de ce texte a consisté à proposer une théorisation du plan comme une forme d'instrumentation de l'action publique, qui « organise des rapports sociaux spécifiques [...] en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès 2004 : 13). Cette proposition visait également à offrir une articulation possible entre la littérature portant sur l'instrumentation de l'action publique et celle portant sur la durabilité des réformes (Patashnik 2003, 2008), qui exploite elle-même une fraction substantielle des travaux néo-institutionnalistes faisant usage de la notion de *policy feedback*.

La confrontation des hypothèses de travail dérivées de cette théorisation avec nos premiers résultats d'enquête indique qu'il est analytiquement efficace d'envisager la variable dépendante de notre recherche sous la forme d'un instrument d'action publique, à condition de ne pas en limiter les effets propres aux dynamiques cognitives et normatives déjà observables, par exemple, au niveau des configurations de réformes de l'État central (Bezes 2009), ou du référentiel dominant un secteur d'action publique donné (Jobert et Muller, cité *in* Surel 2000). Si la conceptualisation du plan comme instrument d'action publique permet de saisir certains des processus à l'œuvre dans la séquence observée, elle ne semble présumer en rien des orientations politiques implicites contenues dans les instruments eux-mêmes.

En cela, l'analyse des politiques publiques à travers leur instrumentation confère initialement une marge de manœuvre plus importante aux acteurs politiques, bureaucratiques et sociaux en charge de leur production, en offrant un support supplémentaire à l'expression de leurs préférences, puis tend à contraindre drastiquement cette possibilité lorsque ce support s'institutionnalise jusqu'à produire des effets qui leur échappent. Par conséquent, si cette théorisation devait se résumer en deux observations générales concernant la production des politiques publiques, celles-ci insisteraient, de notre point de vue, sur la sensibilité de ces politiques à leurs conditions initiales, et sur l'influence de paramètres discrets sur la durabilité de l'action publique.

30 860 signes (hors références)

35 220 signes (total)

Références

Atun, R. *et al.* 2009. *Analysis of National Cancer Control Programmes in Europe*. Londres : Imperial College London.

Baumgartner, F. et B. Jones. 2009. *Agendas and Instability in American Politics*, 2^e éd. Chicago : University of Chicago Press.

Belorgey, N. 2009. *Réformer l'hôpital, soigner les patients. Une sociologie ethnographique du nouveau management public* (thèse de doctorat). Paris : EHESS.

Bezes, P. 2009. *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris : Presses Universitaires de France.

Bossy, T. et F. Briatte. 2011. « Les formes contemporaines de la biopolitique ». *Revue internationale de politique comparée*, à paraître.

Campbell, A. 2011. « Policy Makes Politics ». *Annual Review of Political Science* 14, à paraître.

Campbell, J. 2010. « Institutional Reproduction and Change », in G. Morgan *et al.* (dir.), *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. New York : Oxford University Press.

Dupuy, C. et J. Pollard. 2009. « Les rapports dans l'administration de la preuve : quelques réflexions méthodologiques ». Congrès de l'Association Française de Science Politique, Grenoble.

Faucher-King, F. et P. Le Galès. 2010. *The New Labour Experiment. Change and Reform under Blair and Brown*. Stanford : Stanford University Press.

Hogwood, B. et B. G. Peters. 1982. « The Dynamics of Policy Change : Policy Succession », *Policy Sciences* 14(3) : 225–245.

Jacobs, A. et R. K. Weaver. 2010. « Policy Feedback and Policy Change ». Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington.

Jacobs, A. 2005. « A Matter of Trust: Cognition, Institutions, and the Sources of Credible Commitment ». Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington.

Jobert, B. 1981. *Le social en plan*. Paris : Éditions Ouvrières.

Jourdain, A. et P.-H. Bréchat. 2008. *La nouvelle planification sociale et sanitaire*. Rennes : Presses de l'EHESP.

Kober-Smith, A. 2010. *Le système de santé anglais à l'épreuve des réformes managériales*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Lascoumes, P. et P. Le Galès (dir.). 2004. « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments » et « Conclusion : de l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », in P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.

Nizard, L. 1973. « Administration et société : planification et régulations bureaucratiques ». *Revue française de science politique* 23(2) : 199–229.

Nizard, L. 1975. « Nécessaires régulations planificatrices de l'appareil d'État dans la France capitaliste d'aujourd'hui ». *Revue française de sociologie* 16(1) : 625–652.

Patashnik, E. 2003. « After the Public Interest Prevails: The Political Sustainability of Policy Reform », *Governance* 16(2) : 203–234.

Patashnik, E. 2008. *Reforms at Risk. What Happens After Major Policy Changes are Enacted*. Princeton : Princeton University Press.

Patashnik, E. et J. Zelizer. 2009. « When Policy Does Not Remake Politics : The Limits of Policy Feedback ». Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto.

Pierson, P. 2007. « Public Policies as Institutions », in I. Shapiro *et al.* (dir.), *Rethinking Political Institutions : The Art of the State*. New York: New York University Press.

Schattschneider, E. E. 1935. *Politics, Pressure, and the Tariff*. New York: Prentice-Hall.

Scott, J. 1998. *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven : Yale University Press.

Surel, Y. 2000. « The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making ». *Journal of European Public Policy* 7(4) : 495–512.

Wildavsky, A. 1979. « Policy As Its Own Cause », in A. Wildavsky, *Speaking Truth to Power*, Boston : Little Brown.